



XXXII^e SESSION
Rabat, 30 juin au 3 juillet 2006

DOCUMENT N°24

* * *

RAPPORT

fait au nom de la

Commission politique

par

Mme Amina Derbaki Sbaï
(Belgique/Communauté française/Wallonie-Bruxelles)

Rapporteur

sur

Le suivi de la déclaration de Bamako

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. Résumé du bilan de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, réalisé à Bruxelles en juillet 2005	9
La prévention des crises et des conflits	9
La gestion des situations de crise	9
L'accompagnement des processus de transition	10
La consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie	10
II. Les deux réunions importantes qui se sont tenues depuis notre session de juillet 2005 à Bruxelles	12
La réunion de Cotonou, du 29 septembre au 1 ^{er} octobre 2005	12
La réunion de Bamako, du 6 au 8 novembre 2005	14
III. Le fonctionnement des parlements. Analyse comparative des réponses obtenues au questionnaire	17
Partie I : Le régime financier et administratif des parlements	17
Chapitre I : L'autonomie financière et administrative des parlements	17
Chapitre II : La situation matérielle des parlementaires	18
Chapitre III : Le statut personnel des parlementaires	20
Chapitre IV : Le statut des groupes parlementaires et de l'opposition	23
Chapitre V : Le statut des assistants parlementaires et des collaborateurs personnels	24
Chapitre VI : Le statut du personnel administratif au sein des parlements	25
Conclusion de la partie I	26
Partie II : Questions relatives aux prérogatives du Parlement	27
Chapitre I : L'élaboration des lois	27
1. La délimitation du domaine de la loi	27
2. L'initiative parlementaire	27
3. Le droit d'amendement	28

Chapitre II: Les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale	29
1. La responsabilité politique des gouvernements	29
2. La fixation de l'ordre du jour	29
3. Le contrôle de l'exécution du budget de la nation	29
4. Le contrôle gouvernemental par les organismes indépendants	30
5. Le contrôle de la constitutionnalité des lois	30
Chapitre III : Les relations parlementaires et internationales	32
Conclusion de la partie II	33
Partie III : Questions relatives à la transparence, à la formation et à l'information	34
Chapitre I : La diffusion de l'information parlementaire dans la sphère publique	34
1. La publicité des lois et des débats parlementaires	34
2. La transparence sur les indemnités et les autres moyens administratifs pour les parlementaires	35
3. L'accessibilité des services en ligne	35
Chapitre II : L'information et la formation destinées aux parlementaires et au personnel administratif	36
Chapitre III : Les services d'études et de recherches	37
1. Le fonds documentaire	37
2. Les services de gestion technologique et informatique	38
Conclusion de la partie III	39
IV. Les missions francophones d'observation des élections	40
CONCLUSION GENERALE	43

Annexes

La Déclaration de Bamako – adoptée à Bamako le 3 novembre 2000 lors du *Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*.

Questionnaire sur le pouvoir législatif envoyé par la commission politique.

Le fonctionnement des parlements. Analyse comparative des réponses obtenues au questionnaire.

INTRODUCTION

Les ministres et chefs de délégation des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, réunis le 3 novembre 2000 à Bamako, à l'occasion du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, avaient alors adopté une importante déclaration qui constituait une avancée dans l'histoire de la Francophonie.

Ils avaient déclaré lors du Sommet de Beyrouth, en octobre 2002, qu'ils étaient désormais déterminés à mettre en œuvre cette Déclaration de Bamako et à traduire cet engagement démocratique par des actions de coopération de la Francophonie s'inspirant des pratiques et des expériences positives de chaque Etat et de gouvernement membre.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Québec en juillet 2001, avait adopté une recommandation dans laquelle elle considérait que la crédibilité de la démarche politique de la Francophonie et de son image sur la scène internationale dépendait de la mise en œuvre rigoureuse des procédures et dispositions de la Déclaration de Bamako, en particulier de son chapitre V. Elle avait alors décidé qu'un rapport statutaire de la commission politique serait consacré au suivi de l'application de la Déclaration de Bamako.

Lors de mon dernier rapport présenté en juillet 2005 à Bruxelles, j'avais effectué un bilan de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako.

Un résumé de ce bilan fera l'objet de la première partie de mon rapport.

La deuxième partie portera sur les deux réunions importantes qui se sont tenues depuis juillet 2005, l'une à Cotonou, du 29 septembre au 1^{er} octobre 2005, et l'autre à Bamako, du 6 au 8 novembre 2005.

La troisième partie portera sur l'analyse comparative des réponses obtenues au questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif élaboré en collaboration avec la DDHD de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF) et qui avait été transmis à l'ensemble des sections de l'APF, à l'exception des sections suspendues. 37 sections ont renvoyé leur questionnaire. J'ai estimé qu'il serait intéressant d'épingler les toutes grandes lignes de ce travail.

Pour mémoire, celui-ci a été divisé en quatre parties. La première comporte des questions relatives à l'indépendance de l'institution parlementaire. La seconde partie pose une série de questions sur les prérogatives du Parlement. Quelques questions relatives à la transparence puis à la formation et l'information constituent les deux dernières parties.

Par ailleurs, cette analyse comparative est actuellement soumise à l'observation de l'ensemble des sections et tout commentaire et/ou proposition d'amendement sont, bien entendu, les bienvenus.

Enfin, la quatrième partie portera sur les missions francophones d'observation des élections.

I. RESUME DU BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE BAMAKO REALISE A BRUXELLES, EN JUILLET 2005

Mon rapport avait été divisé en quatre sections distinctes. La première portait sur la prévention des crises et des conflits dans l'espace francophone, la seconde était consacrée au processus de règlement et de gestion des situations de crise, la troisième visait l'accompagnement des processus de transition, c'est-à-dire, de la consolidation de la paix et la dernière concernait les moyens déployés en Francophonie, afin de consolider l'Etat de droit et la démocratie.

Concernant la prévention des crises et des conflits, j'avais rappelé que le dispositif d'observation et d'évaluation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, tel que prévu au chapitre V de la Déclaration de Bamako, avait été mis en place durant l'année 2004. J'avais également souligné que les moyens humains, financiers et matériels de la DDHD avaient été rencontrés et qu'elle avait développé un important réseau d'information et de concertation avec des représentants des réseaux institutionnels francophones oeuvrant dans les domaines de la démocratie, de la paix et des droits de l'Homme.

J'avais également mis l'accent sur les éléments suivants :

- la nécessité d'élaborer des rapports périodiques nationaux sur base d'un questionnaire sur la mise en œuvre des engagements pris à Bamako. Qu'en est-il aujourd'hui ?
- la nécessité de disposer des moyens nécessaires en vue d'effectuer des missions d'information, afin de mieux cerner des situations de crise politique ? Qu'en est-il aujourd'hui ?
- la nécessité de vulgariser la Déclaration de Bamako, notamment par sa publication dans le journal officiel de chaque Etat. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Concernant la mise en place d'un système d'alerte précoce, un atelier sur la prévention des conflits et sur l'alerte précoce, organisé conjointement par l'OIF et l'ONU, devrait se tenir. Qu'en est-il aujourd'hui ?

A propos de la gestion des situations de crise, j'avais rappelé le contenu de notre recommandation sur le suivi de la Déclaration de Bamako, adoptée à Charlottetown en juillet 2004, où nous demandions que les dirigeants des pays, dans lesquels les institutions démocratiques ont été renversées par la force, ne devraient plus être conviés aux Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage et cela jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel, à la suite d'élections libres, transparentes et reconnues par la communauté internationale.

Cette demande a été réitérée à Bruxelles, en juillet 2005. Qu'en est-il aujourd'hui ?



En ce qui concerne l'accompagnement des processus de transition, j'avais rappelé notre recommandation de juillet 2004, adoptée lors de notre session de Charlottetown, où nous demandions que l'OIF et les différents opérateurs privilégient la réalisation de programmes qui produisent un effet de levier, en suscitant des financements d'autres organisations internationales et qu'ils accomplissent un effort spécifique en direction des pays en sortie de crise. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Nous avons également rappelé à l'OIF l'importance de rechercher, par le truchement de l'APF, l'appui des parlements dans la mise en œuvre de sa politique globale de coopération et de développer un volet nouveau et systématique d'appui aux parlements en sortie de crise. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Quant à la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie, j'avais successivement passé en revue le développement des institutions et le renforcement des réseaux, l'accompagnement des processus électoraux, la contribution à une vie politique apaisée, ainsi que la promotion d'une culture démocratique.

Pour le développement des institutions et le renforcement des réseaux, j'avais rappelé que la Francophonie a centré ses efforts sur le développement institutionnel (parlements, institutions judiciaires, collectivités locales et autres institutions) et a favorisé leur regroupement en réseaux sur lesquels elle peut s'appuyer, afin de développer et rationaliser ses propres activités, tant au plan de la coopération technique que de l'observation permanente.

J'avais souligné que chaque réseau devait procéder à une évaluation interne, en vue d'établir des paramètres objectifs permettant de vérifier si les engagements souscrits par les Etats dans la Déclaration de Bamako sont bien respectés. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Au niveau de l'APF, j'avais souligné que le projet NORIA a été créé pour répondre à un besoin, en renforcement des capacités de parlements francophones du Sud, en matière de production, de gestion et de diffusion de l'information législative interne. Par ailleurs, j'avais insisté pour que la Commission politique poursuive son suivi sur la ratification par nos Etats des principaux engagements internationaux, dans le domaine des droits de l'Homme.

Pour l'accompagnement des processus électoraux, j'avais rappelé notre demande à l'OIF de veiller à maintenir une continuité dans la désignation des parlementaires qui participent aux différentes missions d'un même pays (missions d'information, d'évaluation des besoins, d'observation).

Pour la contribution à une vie politique apaisée, j'avais précisé que la Francophonie s'est surtout attachée au renforcement des capacités de formation, de médiation et d'observation de structures actives comme les barreaux, les partis politiques, la presse et les organisations non gouvernementales.

Enfin, pour la promotion d'une culture démocratique, j'avais rappelé que la Francophonie a mis en place un réseau des structures gouvernementales chargé des droits de l'Homme dans l'espace francophone à Brazzaville, en avril 2003, et un comité de suivi a été officiellement installé à Marrakech, en février 2004.



A propos de l'éducation et de la formation, la DDHD a notamment soutenu des opérations de sensibilisation aux droits de l'Homme et à la démocratie, des projets pilotes d'éducation à la citoyenneté, l'élaboration de plans nationaux pour les droits de l'Homme.

Par ailleurs, un fonds francophone d'initiations pour la démocratie, les droits de l'Homme et la paix a été mis en place.



II. LES DEUX REUNIONS IMPORTANTES QUI SE SONT TENUES DEPUIS NOTRE SESSION DE JUILLET 2005 A BRUXELLES

La réunion de Cotonou du 29 septembre au 1^{er} octobre 2005

L'Union africaine et l'Organisation internationale de la Francophonie ont organisé, en partenariat avec l'Institut des droits de l'Homme et de promotion de la démocratie du Bénin et, avec le soutien de la République du Bénin, une rencontre portant sur le thème : « les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes ».

L'objectif était, 5 ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako et de la Déclaration de Lomé, de dresser un bilan des processus démocratiques en cours depuis près d'une quinzaine d'années en Afrique et d'en tirer les enseignements nécessaires pour les actions futures destinées à les consolider.

Concrètement, il s'agissait de faire le points sur :

- les réalisations positives depuis le Renouveau démocratique ;
- les dysfonctionnements institutionnels ;
- les concepts et notions du constitutionnalisme et de la démocratie moderne intimement liés aux exigences du développement humain.

Et de formuler ensuite des recommandations visant au renforcement du processus démocratique en cours et à l'émergence et/ou à la consolidation de l'Etat de droit sur le continent.

Près de 170 personnes, experts, acteurs politiques, représentants de la société civile et des organisations internationales étaient présents à Cotonou. Parmi celles-ci figuraient M. Bognessan Arsène Yé, parlementaire du Burkina Faso et rapporteur au sein de notre commission politique sur la situation de crise politique dans l'espace francophone.

Lors de la cérémonie d'ouverture des travaux, le professeur Glélé a insisté sur la nécessité d'entreprendre à tous les niveaux, l'enseignement et la formation aux droits de l'Homme, de toutes les couches de la population, afin de leur donner progressivement une culture démocratique.

Mme Christine Desouches a souligné l'intérêt majeur que la Francophonie portait à la promotion de la démocratie et à la consolidation de l'Etat de droit, eu égard aux crises et aux conflits sanglants qui perdurent en Afrique et à l'exercice d'évaluation des textes de Bamako qui se déroulera au début du mois de novembre 2005.

Elle a réitéré, ensuite, la disponibilité de la Francophonie à accompagner l'Afrique dans son processus de renouveau démocratique.

En réaffirmant son attachement à la Déclaration de Bamako, le Président de la République du Bénin, M. Mathieu Kérékou a relevé l'insuffisance de la prise en compte de la dimension culturelle de la démocratie qui constitue le ferment qui confère son efficacité au processus démocratique, le renforce et l'enrichit grâce à la participation de l'ensemble des populations.



Les participants ont également entendu les témoignages de plusieurs hautes personnalités sur leurs expériences diverses et variées, sur les pratiques constitutionnelles et politiques.

Ils se sont ensuite réunis en atelier. Trois ateliers avaient été mis en place respectivement sur les thèmes suivants :

- évaluation démocratique de l'Etat de droit, du constitutionnalisme et du développement institutionnel (atelier 1) ;
- les acteurs du jeu démocratique à l'épreuve du pouvoir (atelier 2);
- les sorties de crise et transitions (atelier 3).

A l'issue des débats, plusieurs recommandations ont été formulées relatives à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit qui peuvent se résumer comme suit :

1. La démocratie effective dépend surtout de l'émergence d'une véritable culture démocratique, c'est-à-dire, l'appropriation des valeurs démocratiques de tolérance et de dialogue par les citoyens.

Cette intériorisation des valeurs démocratiques dans leur vécu quotidien suppose, d'une part, la prise en compte des valeurs socioculturelles dominantes favorables, dans chaque société, à la dignité humaine par les auteurs des textes constitutionnels, d'autre part, l'élaboration et la mise en œuvre de programmes nationaux d'éducation des masses à la démocratie, aux droits de l'Homme et à l'Etat de droit avec le concours de la Communauté internationale.

2. La dynamique démocratique et la qualité de la vie politique apaisée doivent être confortées par la normativité constitutionnelle qui est au cœur de ces processus.
3. L'alternance par les armes et par tout autre moyen illégal ou anticonstitutionnel est inacceptable.

La lutte contre l'impunité doit constituer une priorité dans la prévention et le règlement des conflits.

Les participants exhortent les Etats à ratifier les instruments régionaux et internationaux de lutte contre l'impunité, notamment ceux relatifs à la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et, à la Cour pénale internationale.

4. L'effectivité des mécanismes d'alerte, le déploiement d'une observation permanente des pratiques démocratiques et des droits de l'Homme sont essentielles dans le cadre de la prévention des crises politiques ou des tensions sociales.

Dans un souci de prévention structurelle, il faut veiller à la professionnalisation des organes de gestion des élections, au partage et à la décentralisation du pouvoir, à la consécration d'un véritable statut de l'opposition et au financement public des partis politiques.

5. Le dialogue avec les acteurs politiques, la culture de la paix et de la non violence, la restauration de liens de solidarité doivent être privilégiés pour les sorties de crise et la restauration de l'Etat de droit et de la démocratie.



La réunion de Bamako du 6 au 8 novembre 2005

Un symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, organisé par la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, s'est tenu à Bamako du 6 au 8 novembre 2005 en présence d'environ 250 participants.

Il réunissait des représentants des Etats et gouvernements membres de l'espace francophone, des organisations internationales, des réseaux institutionnels, des OING, des parlementaires dont le Président de notre commission politique, M. Cazenave, ainsi que des personnalités et des universitaires associés au processus de Bamako.

Il s'agissait de faire le bilan de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako adoptée le 3 novembre 2000 et, plus concrètement, de poursuivre les objectifs suivants :

- prendre la mesure directe des avancées enregistrées, comme des difficultés rencontrées par les pays pour répondre aux engagements consignés dans la Déclaration de Bamako ;
- apprécier la portée des mécanismes prévus pour surmonter les crises et consolider la paix au regard des évolutions concrètes et des actions mises en œuvre par l'OIF ;
- énoncer, sur cette base, des propositions susceptibles de renforcer l'efficacité des systèmes nationaux ou du dispositif de Bamako, en formulant des recommandations propres à le rendre pleinement opérationnel, voire à le consolider, en s'attachant à la prévention et à l'alerte précoce ;
- chercher à rationaliser, pour en améliorer l'impact, les modalités de soutien conjuguées à ces processus, comme l'a préconisé le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport présenté en mars 2005, en proposant la création à l'ONU d'un « Fonds pour la démocratie destiné à fournir une assistance aux pays qui cherchent à instaurer la démocratie ou à la renforcer ».

Au niveau de la méthodologie, trois ateliers avaient été mis en place :

Atelier n°1 : la mise en œuvre des engagements du chapitre IV de la Déclaration de Bamako

La Déclaration de Bamako se veut d'abord l'expression de l'engagement démocratique de la Communauté francophone autour de quatre grands axes : la consolidation de l'Etat de droit ; la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, l'aménagement d'une vie politique apaisée, la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme.

Atelier n°2 : l'observation, l'alerte précoce et la prévention des crises et des conflits

L'objectif était d'appréhender de façon plus précise, à partir de l'expérience de l'Observatoire de la Francophonie, des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, les approches en vigueur dans les organisations internationales et les OING concernant les mécanismes de prévention des crises et des conflits et, plus précisément, au niveau de l'observation, de la collecte et du traitement de l'information, ainsi que de l'alerte précoce.



Atelier n°3 : les mécanismes de gestion et de règlement des crises et des conflits

La Francophonie a développé sur base des prescriptions du chapitre V de la Déclaration de Bamako, une démarche et mis en place des instruments propres à lui permettre d'intervenir aux différentes phases d'une crise. Elle le fait en conjuguant initiatives diplomatiques et actions de soutien et ce, en étroite coopération avec les autres partenaires bilatéraux et multilatéraux concernés.

A l'issue de ses travaux, le symposium exprime sa volonté d'ancrer, toujours plus fermement, cette exigence démocratique dans notre espace francophone au service de la paix et du développement. Il a notamment épinglé les points suivants :

- qu'il n'existe pas de modèle unique de la démocratie, que la démocratie et le développement sont interdépendants, et que la démocratie garantit la paix et la sécurité humaine ;
- pour faire face à la montée des menaces contre la stabilité des nations et la paix internationale, l'OIF est invitée à accroître ses efforts en faveur de la diplomatie préventive, fondée sur l'alerte précoce et la médiation.

En ce sens, il est nécessaire que l'OIF conjugue de façon plus étroite ses initiatives avec celles des institutions internationales, tant universelles que régionales, poursuivant les mêmes objectifs.

Par ailleurs, le symposium a recommandé pour l'avenir de mettre l'accent sur les éléments suivants :

A. En ce qui concerne l'approfondissement de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit :

- l'affirmation de la responsabilité commune et solidaire de l'OIF, de ses pays membres et de ses partenaires dans la mise en œuvre effective des engagements du chapitre IV de la Déclaration dans toutes les régions de l'espace francophone ;
- une pratique plus active de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et de leur transposition dans le droit national pour leur mise en œuvre effective, notamment en ce qui concerne la liberté de la presse et la protection des défenseurs des droits de l'Homme ;
- une meilleure prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels, tels que prévus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de même que dans le projet de Protocole additionnel prévoyant un mécanisme de communication ;
- l'amélioration des processus électoraux par le contrôle du financement des campagnes électorales, la professionnalisation des organes responsables de la gestion des élections, la constitution d'un état civil fiable ;
- l'attribution de moyens juridiques et financiers pour combattre la corruption, pour lutter contre l'impunité et assurer l'indépendance réelle de la justice ;
- une plus grande affirmation de la parité Hommes-Femmes.



Une attention prioritaire a été portée, en outre, au développement d'initiatives concertées, dans le cadre des Nations Unies, notamment pour la création et l'établissement, à Genève, du Conseil des droits de l'Homme. En effet, celui-ci a été créé le 15 mars 2006.

La première session du Conseil des droits de l'Homme s'est tenue du 19 au 30 juin 2006 avec pour objectif d'établir les règles qui régiront l'instance, notamment le mode et la fréquence des contrôles dans les 191 Etats membres de l'Organisation mondiale. Ce nouveau Conseil compte 47 membres. Le nouveau règlement prévoit désormais que tout membre se rendant coupable de « violations graves et systématiques des droits de l'Homme » pourra être suspendu par un vote des 2/3 de l'Assemblée générale.

B. En ce qui concerne la prévention des crises et des conflits et les dispositifs d'alerte :

- au niveau des Etats et des Gouvernements, le renforcement des capacités des acteurs et des institutions oeuvrant dans ces domaines, la systématisation de l'éducation à la culture démocratique et de la paix, une protection accrue de la liberté des médias, avec le corollaire de l'affirmation de leur responsabilité, une vigilance soutenue de la part des organisations de la société civile, la renonciation du recours à la force comme moyen de règlement des conflits ;
- au niveau de l'OIF, le renforcement de la concertation avec les Etats et les Gouvernements, le développement des indicateurs et des concepts opératoires de conflictualité, une impulsion plus affirmée des actions de coopération avec les organisations régionales.

C. En ce qui concerne la consolidation de la paix

- des appuis toujours plus adaptés aux processus de sortie de crise et de transition : par un accompagnement approprié sur le plan juridique et politique, dans le respect de la créativité et des dynamiques endogènes, ainsi que par une prise en compte plus systématique des dimensions économiques et sociales de la reconstruction ;
- la réaffirmation du principe selon lequel rien ne saurait, en aucune matière, justifier une prise de pouvoir par la force ;
- toute l'importance qui s'attache au dialogue politique, social et culturel, à tous les niveaux afin de consolider, le cas échéant, de restaurer la confiance et d'établir le consensus ;
- le rôle nouveau que devrait jouer la Francophonie, en raison de sa vocation, fondée sur les valeurs humanistes et de solidarité, aux fins d'appuyer et de développer, par la concertation entre ses pays membres et par la coordination des efforts internationaux, des actions de plaidoyer auprès des institutions financières internationales en vue de la pleine réalisation de l'engagement commun pour une paix durable.



III. LE FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS. ANALYSE COMPARATIVE DES REPONSES OBTENUES AU QUESTIONNAIRE.

PARTIE I : LE RÉGIME FINANCIER ET ADMINISTRATIF DES PARLEMENTS

Chapitre I : l'autonomie financière et administrative des parlements

L'autonomie financière et administrative constitue le principal pilier de l'indépendance du pouvoir législatif face au pouvoir exécutif, en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Suite à l'analyse des contributions soumises par les sections de l'APF, il a été observé qu'une majorité de parlements disposent dans le droit et dans les faits, d'une certaine autonomie financière et administrative : la Principauté d'Andorre, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Canada, la Communauté française de Belgique (CFB), le Congo, le Djibouti, la France, le Gabon, la Hongrie, le Liban, le Luxembourg, Madagascar, l'Ontario, le Québec, la République tchèque, la Roumanie, le Sénégal, la Suisse, le Valais, le Val d'Aoste et le Vietnam.

Les modalités retenues pour l'élaboration du budget ou pour son approbation relèvent de l'Assemblée ou de ses structures annexes.

Cependant, dans certains Etats, ce principe adopté dans les textes officiels reste inefficace puisque les transferts d'argent pour les budgets des parlements demeurent encore subordonnés au bon vouloir du gouvernement : Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Mali, Tchad et Togo.

Dans la plupart des sections analysées, le budget fonctionne sur une base annuelle.

Il est cependant intéressant de noter que la section camerounaise fait état de versements mensuels du gouvernement (sans droit de regard) et que le Luxembourg déclare que les sommes allouées au budget pour les réunions de la Chambre et le fonctionnement des commissions, des groupes politiques et des groupes techniques sont mises à la disposition du Bureau en fonction de ses demandes. L'examen de la comptabilité des fonds de la Chambre du Luxembourg se fait, quant à elle, pour chaque session et elle est confiée à une commission spéciale dite « Commission des Comptes » assistée par un réviseur d'entreprises désigné annuellement par le Bureau.



Chapitre II : la situation matérielle des parlementaires

L'indemnité parlementaire permet un accès égal à tout citoyen à un poste au sein du Parlement, quelle que soit sa fortune et elle lui permet de se consacrer pleinement en toute indépendance aux fonctions attribuées par son mandat.

Pratiquement la totalité des assemblées parlementaires mettent des moyens financiers et administratifs à la disposition de leurs parlementaires.

Outre l'indemnité parlementaire, divers frais liés à l'exercice du mandat sont remboursés et dans certains cas, un budget de dépenses est octroyé à chaque député : transport, frais de représentation, matériel informatique, téléphone, frais liés au logement et à l'hébergement.

Comme originalité, il faut relever les Seychelles qui offrent également la possibilité à leurs parlementaires, à une seule occasion, de jouir de 50% de réduction sur la taxe à l'importation d'une voiture. En Tunisie, tout parlementaire a priorité d'acquisition d'une voiture neuve moyennant un prêt de la Caisse nationale de prévoyance sociale.

Un constat frappant a été relevé, à savoir, l'inégalité existante dans le degré des ressources allouées aux parlementaires.

- Le matériel informatique

L'étendue des moyens offerts aux parlementaires est très vaste. Il peut s'agir d'un subside global octroyé au parlementaire (CFB), d'un subside spécifiquement destiné à l'équipement informatique (France, Valais), de bureaux dotés d'ordinateurs connectés à internet mis à la disposition des groupes ou des parlementaires.

- La téléphonie

La plupart des parlements mettent du matériel téléphonique à la disposition des parlementaires dans les bureaux de ces derniers ou dans les bureaux des groupes parlementaires.

Il est à noter qu'au Burkina Faso, le Président de l'Assemblée nationale, les vice-présidents et les questeurs peuvent uniquement y avoir droit.

- L'hébergement et les indemnités pour le logement

Certaines indemnités parlementaires sont également prévues pour l'hébergement et le logement des parlementaires.

- L'attribution des bureaux

La répartition des bureaux se fait selon la destination de ceux-ci, soit selon les groupes parlementaires, les fonctions parlementaires ou de manière individuelle.

Il faut observer que les parlements du canton du Jura, de Centrafrique, de l'Ile Maurice, de Monaco, du Togo et du Valais n'ont aucun bureau mis à la disposition des parlementaires.



Par ailleurs, il faut également souligner que la méthode d'attribution des bureaux au sein des parlements est parfois orientée en fonction de l'espace disponible au sein des locaux parlementaires : Madagascar, la Suisse.



Chapitre III : le statut personnel des parlementaires

Le statut personnel des parlementaires regroupe souvent un ensemble de règles destinées à lui assurer l'indépendance et la liberté nécessaire à sa mission.

1. Les immunités et la protection liés à l'exercice du mandat parlementaire

Les immunités parlementaires peuvent être définies au sens large comme étant l'ensemble des dispositions qui assurent aux membres du Parlement, un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice, afin de préserver leur liberté et leur indépendance et de garantir le bon fonctionnement des institutions parlementaires.

La forme que revêt l'application des immunités peut parfois différer quelque peu d'un système à l'autre.

Généralement, nous pouvons distinguer deux catégories d'immunités : à savoir l'inviolabilité et l'irresponsabilité.

L'inviolabilité a pour objet d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les parlementaires en qualité de « simple citoyen ».

L'irresponsabilité soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat.

Alors que l'irresponsabilité réfère à un privilège d'ordre substantif, l'inviolabilité est plutôt un privilège d'ordre procédural.

- Source juridique des immunités

Les immunités liées au mandat parlementaire trouvent généralement leur source dans la constitution des pays concernés.

Il faut noter que les immunités parlementaires ont été récemment remises en question par certains pays, du moins en ce qui a trait à l'inviolabilité : France, Communauté française de Belgique, Principauté d'Andorre, Monaco.

En Communauté française de Belgique, le régime de l'inviolabilité parlementaire a été revu radicalement en 1997. Ainsi, depuis 1997, l'Assemblée doit uniquement accorder son autorisation pour l'arrestation et le renvoi devant une cour ou un tribunal et non plus pour l'accomplissement d'actes d'instruction. Contrairement à ce que laisse supposer le terme « inviolabilité », les parlementaires ne jouissent en fait plus que d'une protection limitée en matière répressive.

- Durée des immunités

Pour la plupart des sections de l'APF, l'immunité parlementaire est valide pour toute la durée du mandat des parlementaires.



- **Condition de la levée de l'immunité et les exceptions**
- **La protection des parlementaires pour les actes liés à l'exercice de leur mandat**

Pour ces deux derniers points, je m'en réfère au rapport (pages 28 à 33).

2. Les incompatibilités

Les incompatibilités sont liées au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et d'indépendance de chacune des deux assemblées.

Plus précisément, l'incompatibilité se définit comme « l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions ou occupation » avec le mandat parlementaire. Celle-ci est donc reliée à la protection du mandat parlementaire et à une préoccupation de moralisation de la vie politique.

- **Les restrictions imposées par les incompatibilités**

Une seule section APF, l'Arménie, ne prévoit pas de possibilité de cumul de fonctions ou d'un autre travail rémunéré pour les députés sauf l'enseignement.

Pour un certain nombre de sections, les incompatibilités au mandat parlementaire sont presque aussi larges, mais définies de manière plus spécifique : le Burkina Faso, la Centrafrique, la Côte d'Ivoire, la France, la Roumanie, le Tchad, le Sénégal.

D'autres sections font plutôt mention que le mandat parlementaire est incompatible avec les fonctions gouvernementales et avec certaines charges publiques spécifiques : la Principauté d'Andorre, la Communauté française de Belgique, le Congo, la Hongrie, le Jura, la Macédoine et le Québec.

Enfin, il est à noter que pour l'Ile Maurice, la seule incompatibilité concerne le Président de l'Assemblée nationale.

Pour le Vietnam, il n'existe aucune incompatibilité avec le mandat parlementaire.

Pour les Comores, il n'existe rien mais l'adoption d'une loi organique est annoncée prochainement.

- **Le contrôle des incompatibilités et les sanctions**

Dans plusieurs situations, les assemblées laissent un laps de temps aux parlementaires nouvellement élus pour se démettre de leurs fonctions incompatibles.

La sanction est en général la démission d'office du parlementaire fautif, suite à un refus d'obtempérer aux règles de l'incompatibilité : le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la France, le Luxembourg, Monaco, le Québec, la Roumanie, le Sénégal et le Tchad.

Il faut observer qu'au Sénégal, un parlementaire laissant figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière,



industrielle ou commerciale, encoure une peine d'emprisonnement de 1 à 6 mois et d'une amende de 2.500 à 12.500 euros.

En Communauté française de Belgique, il est noté que le montant des indemnités, traitements ou jetons de présence perçu en rétribution des activités exercées par le membre de la Chambre des Représentants ou du Sénat, en dehors de son mandat parlementaire, ne peut excéder la moitié du montant de l'indemnité parlementaire. Alors, en cas de dépassement de la limite fixée, le montant de l'indemnité parlementaire est diminué, sauf lorsque le mandat de membre de la Chambre des Représentants ou de sénateur est cumulé avec un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil public de l'aide sociale. Dans ce cas, le traitement afférent au mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil public de l'aide sociale est diminué.



Chapitre IV : le statut des groupes parlementaires et de l'opposition

La reconnaissance des groupes parlementaires ou de l'opposition est importante puisqu'elle équivaut, en quelque sorte, à une acceptation de la mise en place d'un contre-pouvoir au sein du Parlement et à la possibilité d'une alternance politique de manière démocratique.

Dans toute une série de sections, un groupe de parlementaires doit être composé d'un certain nombre de parlementaires pour être reconnu : Madagascar (8), Québec (12 députés et obtenir 20% des voix aux plus récentes élections générales), Sénégal (10) et Roumanie (10).

Quelques parlements ont mentionné la présence d'un statut pour l'opposition qui dans les faits revêt le même rôle : Benin, Burkina Faso et Mali.

Pour la Canada, dans le contexte du code de la procédure du Parlement canadien, le parti « d'opposition officielle » est le parti minoritaire en Chambre qui est perçu comme une solution de rechange au gouvernement en place. Il existe donc une forme de hiérarchisation des pouvoirs d'opposition, car l'opposition officielle a préséance sur les autres partis d'opposition reconnus. En fait, il est possible de remarquer la base hétéroclite des réponses se rejoignant du fait que l'attribution d'un statut pour l'opposition aussi bien que pour les groupes parlementaires correspond à l'affirmation officielle de l'indépendance de ceux-ci face au pouvoir politique et gouvernemental, que ce soit par l'aspect juridique ou financier. Dans le cas des Seychelles, il n'est fait mention que d'une sorte de statut parlementaire pour le leader de l'opposition, ce qui correspond davantage à des fonctions et privilèges reliés à un poste spécifique plutôt qu'un statut généralement applicable aux parlementaires. Néanmoins, le leader de l'opposition aux Seychelles est chargé de nommer un des trois membres du groupe de l'Autorité constitutionnelle en charge des nominations (Constitutional Appointment Authority) et, sur le plan financier, il lui est octroyé le même traitement qu'un Ministre du Gouvernement.

- Les prérogatives dans la procédure parlementaire

L'attribution d'un temps de parole pour les groupes parlementaires et les partis d'opposition est un enjeu crucial, puisque c'est par l'exercice de cette liberté d'expression que les groupes parlementaires et l'opposition peuvent porter dans l'espace parlementaire les voix dissidentes de la société et, ainsi, formuler le débat particulièrement nécessaire à la vivacité de la démocratie.

Dans la plupart des sections, il est octroyé aux groupes parlementaires, y compris de l'opposition, un temps de parole, soit par l'existence d'un statut officiel, soit par une certaine forme de reconnaissance.

Il est à noter qu'au Bénin, l'Etat est tenu d'assurer la sécurité des responsables des partis de l'opposition, afin de les mettre à l'abri de toute mesure portant atteinte à leur intégrité et à leur sécurité personnelle. Quant aux Seychelles, les prérogatives octroyées au leader de l'opposition sont minimales. En fait, il a seulement le privilège de répondre en premier, suite à l'adresse du Président de la République sur l'Etat de la Nation et, suite à l'adresse du Ministre des Finances sur le Budget.



Chapitre V : Le statut des assistants parlementaires et des collaborateurs personnels

Le travail de parlementaire nécessite souvent l'apport de ressources extérieures afin d'accomplir l'entièreté des tâches liées aux fonctions qui sont octroyées aux parlementaires.

La présence, en nombre considérable, d'assistants parlementaires et de collaborateurs politiques financés par le Parlement, constitue un modèle favorisant l'indépendance parlementaire.

Certaines sections octroient à titre individuel du personnel politique : le Canada, le Congo, le Gabon, Madagascar, l'Ile Maurice, l'Ontario, le Québec, la République tchèque et la France.

D'autres sections octroient des assistants parlementaires ou des collaborateurs répartis par groupe parlementaire : Principauté d'Andorre, Burkina Faso, Hongrie, Luxembourg, Roumanie, Tchad et Vietnam.

Trois parlements disposent d'assistants parlementaires et de collaborateurs, aussi bien à titre personnel, qu'à titre de groupes parlementaires : Arménie, Cameroun et Communauté française de Belgique.

Par ailleurs, un certain nombre de sections ne disposent pas d'assistants parlementaires ou de collaborateurs politiques : Bénin, Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Jura, Liban, Macédoine, Mali, Monaco, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tunisie, Valais et Vallée d'Aoste.

Cependant, certaines expériences interpellent la nuance, notamment au Bénin et au Mali.

Il est à noter que pour quelques sections comme celle de Centrafrique, l'absence d'assistant parlementaire provient du fait que la dotation globale mise à la disposition de l'Assemblée nationale ne permet pas de doter chaque député ou chaque groupe parlementaire d'un personnel librement choisi par eux-mêmes.



Chapitre VI : le statut du personnel administratif au sein des Parlements

L'autonomie des parlements implique également que le personnel administratif à la disposition des parlementaires, soit indépendant face au pouvoir politique pour permettre l'accomplissement de l'exercice des fonctions parlementaires sans aucune contrainte extérieure.

Un certain nombre de parlements disposent d'un statut particulier pour le personnel administratif, souvent appelé « statut autonome » : Principauté d'Andorre, Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Canada, Communauté française de Belgique, France, Gabon, Liban, Luxembourg, Madagascar, Ontario, Sénégal et Vietnam.

Plusieurs autres sections octroient au personnel administratif le statut généralement prévu pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat : Arménie, Cameroun, Congo, Djibouti, Hongrie, Macédoine, Ile Maurice, Monaco, Québec, République tchèque, Seychelles, Suisse, Tunisie, Togo, Valais et Val d'Aoste.

Par ailleurs, les Comores et le Mali ont fait état d'un statut du personnel administratif parlementaire hybride, à savoir, qu'ils sont employés sous différents types de statut.

Il faut relever que le Burundi, la Roumanie et le Tchad n'octroient à leur personnel administratif aucun statut particulier, ni le statut de fonctionnaire d'Etat.



CONCLUSION DE LA PARTIE I

De manière générale, je constate que les réponses reçues relatives au régime financier et administratif des parlements de la Francophonie sont encourageantes.

Quelques parlements dépendent encore pour leur budget, du bon vouloir de leur Gouvernement.

Les ressources allouées aux parlementaires devraient être améliorées au sein d'un certain nombre de sections.

Il apparaît également clairement que des moyens financiers supplémentaires devraient être mis à la disposition d'un certain nombre de sections, afin qu'elles puissent disposer d'assistants parlementaires ou de collaborateurs politiques.

Cette situation affaiblit les capacités des parlements concernés à remplir leurs missions propres de contrôle du Gouvernement, ainsi qu'à jouir de leur autonomie législative.

A propos du statut du personnel administratif, plusieurs parlements ne disposent pas d'un statut qui les reconnaisse entièrement ou qui les fixe définitivement dans leurs fonctions. Cette situation conduit les élites qui ont néanmoins bénéficié de séances de formation, à convoiter d'autres fonctions remettant ainsi en question la pérennité de fonctionnement de ces parlements, ainsi que de l'affirmation de leur rôle.

Concernant le site Internet, certaines sections ne le possèdent pas, d'autres le possèdent, mais sans mise à jour régulière. Il convient de faire progresser ces moyens de communication entre les différents parlements de manière à permettre, notamment en cas de crise, que la solidarité parlementaire puisse intervenir de manière pleine et entière.

A propos des capacités des différents parlements, il est nécessaire que l'APF mette tout en œuvre en vue de permettre à toutes les sections de pouvoir jouer pleinement leur rôle.

Enfin, l'APF doit également inviter l'OIF à fournir un effort financier particulier en ce sens.



PARTIE II : QUESTIONS RELATIVES AUX PREROGATIVES DU PARLEMENT

Les principes démocratiques se doivent de conférer un rôle de premier plan aux parlementaires.

Ils sont généralement chargés de deux missions essentielles, à savoir celle de voter les lois et celle de contrôler l'action de l'exécutif.

Chapitre I : l'élaboration des lois

1. La délimitation du domaine de la loi

Pour certains parlements, la loi peut se définir comme l'acte voté par le parlement correspondant à l'expression de la volonté générale.

Dans ce cas, le pouvoir réglementaire apparaît comme un pouvoir dérivé dont la vocation est d'assurer l'exécution des lois.

Néanmoins, la plupart des parlements délimitent à priori le domaine de la loi et reconnaît l'existence d'un domaine réglementaire autonome : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Sénégal, Tchad, Togo et Tunisie.

Pour la plupart de ceux-ci, la définition du domaine de la loi ou du règlement prend sa source dans la constitution.

Dans d'autres cas, le domaine de la loi n'est pas délimité par rapport à celui du règlement : Arménie, Liban, Luxembourg, Roumanie et Monaco.

- Le contrôle de la répartition des compétences

L'organe le plus fréquemment utilisé afin d'assurer le contrôle de la répartition des compétences est la cour constitutionnelle ou le conseil constitutionnel.

D'autres formes de répartition des compétences existent : par exemple, en Communauté française de Belgique, la délimitation des deux domaines se fait par le biais d'un règlement et d'une commission du règlement au Parlement.

2. L'initiative parlementaire

Il existe des dispositions prévoyant l'initiative parlementaire dans chacun des parlements recensés. Celui-ci peut prendre différentes formes dans la pratique quotidienne et la fréquence d'utilisation de ce droit parlementaire varie également.



3. Le droit d'amendement

Le droit d'amendement est le droit de proposer des modifications à un texte dont est saisie une assemblée (projet ou proposition de loi ou résolution).

Toutes les sections ont déclaré l'existence d'un droit d'initiative parlementaire.



Chapitre II : les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale

1. La responsabilité politique du gouvernement

En droit constitutionnel, la responsabilité politique se réfère souvent à la notion de révocation, à une contrainte, à la démission exercée par les parlementaires sur le cabinet ou encore l'idée de retrait de la confiance des parlementaires forçant le gouvernement à démissionner.

- Les moyens utilisés pour mettre en jeu la responsabilité du gouvernement

Les techniques de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement sont notamment la question orale, la question écrite, les questions d'actualité à l'endroit des ministres, l'interpellation, la motion de censure et les commissions d'enquête parlementaire.

Il convient de préciser le cas spécifique du Canada où le travail en comité constitue un autre moyen permettant aux députés et aux sénateurs de contrôler l'action du gouvernement. A l'intérieur de ces comités, ceux-ci étudient les projets de loi article par article et entendent les mémoires présentés par les groupes ou les particuliers qui sont directement concernés par le texte législatif à l'étude. Dans le cadre de leur travail en comité, les parlementaires peuvent également superviser le travail des ministères gouvernementaux et examiner des aspects particuliers de la politique fédérale. La plupart du temps, ils font rapport de leurs conclusions et recommandations à la Chambre des communes ou au Sénat.

Par ailleurs, j'ai pu observer qu'une grande majorité de sections APF font surtout un usage habituel des questions orales et écrites.

Enfin, il faut observer que les sections des Comores, de la Côte d'Ivoire et de la Suisse ont exprimé l'absence de moyens juridiques pouvant mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement.

2. La fixation de l'ordre du jour

Certaines sections APF laissent la maîtrise de l'ordre du jour au gouvernement alors que d'autres le fixe en toute indépendance. Parmi ces dernières, un certain nombre déclarent que le gouvernement possède en réalité la conduite de l'ordre du jour.

3. Le contrôle de l'exécution du budget de la nation

Le contrôle de l'exécution du budget de la nation constitue un élément important du contrôle de l'action gouvernementale par le pouvoir législatif.

Plus précisément, ce contrôle touche aux questions des dépenses publiques et de l'administration des comptes de l'Etat.

Certaines sections s'appuient sur l'expertise d'une Cour des comptes ou de la Chambre des comptes d'une Cour pour effectuer leur contrôle : Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Congo, Djibouti, Gabon, Hongrie, Liban, Luxembourg, Monaco, Roumanie et Tchad.



D'autres sections ont recours à des commissions : Principauté d'Andorre, Cameroun, France, Gabon, Jura, Liban, Québec, Roumanie, Sénégal et Vietnam.

Par ailleurs, d'autres éléments ont été soulevés par les sections de l'APF relatifs à ce contrôle.

En France, par exemple, en plus des recours à la Cour des comptes et aux commissions, le contrôle budgétaire s'exerce également en recourant aux multiples moyens d'information dont dispose, de façon plus générale, le parlement. Ainsi, au fil des années, la liste des rapports, bilans, ou autres documents que le législateur a fait obligation au gouvernement de joindre, selon une périodicité variable à ses projets de loi de finances, s'est considérablement allongée. De plus, l'examen des lois de finances rectificatives, communément appelées « collectifs » et déposées en cours d'année par le gouvernement, fournit aussi l'occasion d'exercer un contrôle sur l'exécution du budget de l'Etat. Le « collectif » traditionnel de fin d'année constitue à cet égard un moment privilégié. Ainsi les interventions relatives aux annulations de crédits décidées au titre de la « régulation budgétaire » ou celles portant sur les sous-évaluations de dotations en loi de finances initiale ne sont pas rares. De même, le rapporteur général de la commission des Finances consacre un développement conséquent du rapport qu'il présente alors aux mouvements de crédits ayant affecté, en cours d'année, pour chaque département ministériel le montant des dotations initiales.

En terminant, il convient de souligner que la section des Comores mentionne que même si la commission des Finances est sensée contrôler l'exécution des lois de finances, l'institution ne dispose pas actuellement des moyens nécessaires. Quant à la section de l'Ile Maurice, celle-ci indique que, même si le parlement peut aussi demander l'institution de commissions d'enquête, la décision finale revient au conseil des ministres.

4. Le contrôle gouvernemental par les organismes indépendants

Toutes les sections de l'APF soulignent le rôle du parlement dans la désignation des personnes à des fonctions particulières dans les organismes en charge de l'exercice de la vérification ou de la comptabilisation de l'action gouvernementale, à l'exception des Comores, de la Côte d'Ivoire et de l'Ile Maurice.

5. Le contrôle de la constitutionnalité des lois

- **L'obtention d'avis juridique sur la constitutionnalité des textes de loi**

Plusieurs sections de l'APF donnent la possibilité aux parlementaires d'obtenir, au cours de la procédure législative, un avis juridique sur la constitutionnalité des textes de loi : Principauté d'Andorre, Burkina Faso, Communauté française de Belgique, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Luxembourg, Macédoine, Mali, l'Ile Maurice, Monaco, Roumanie, Sénégal, Tchad, Togo et Vietnam.

Cependant, des conditions de mise en œuvre sont énoncées par de nombreuses sections.



A titre d'exemple, en France, les parlementaires ont deux possibilités d'obtenir un avis sur la constitutionnalité d'une disposition législative. Premièrement, avant d'être adoptés par le Conseil des ministres, les projets de loi sont soumis au Conseil d'Etat qui examine notamment leur constitutionnalité. L'avis du Conseil d'Etat est destiné au seul gouvernement mais il peut arriver que ce dernier accepte de le transmettre aux parlementaires qui en font la demande et notamment au rapporteur même s'il n'y est nullement obligé. Deuxièmement, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée tel que le précise l'article 41 de la Constitution française. En cas de désaccord entre le gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, doit statuer dans un délai de huit jours. Dans ce cadre, les parlementaires peuvent donc obtenir un avis sur la constitutionnalité d'un amendement. En contrepartie, il faut savoir que l'utilisation de l'article 41 est toutefois très rare dans la pratique parlementaire française.

Par ailleurs, il faut observer que cinq sections de l'APF font état de l'absence de possibilité pour les parlementaires d'obtenir des avis juridiques sur la constitutionnalité d'un texte : Bénin, Liban, Ontario, Québec et Seychelles.

- **Le contrôle de constitutionnalité des lois**

De nombreuses sections de l'APF disposent d'un mécanisme de contrôle assorti de conditions de mise en œuvre qui peuvent varier : Principauté d'Andorre, Arménie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Jura, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Monaco, Québec, République Tchèque, Roumanie, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie, Vallée d'Aoste et Vietnam.

Parmi les particularités propres à certaines sections, à titre d'exemple, il faut observer, qu'au Québec, dans le système judiciaire, toute personne peut contester une accusation criminelle ou pénale en faisant valoir que la loi en vertu de laquelle celle-ci est portée est inconstitutionnelle. Ainsi, le contrôle de la constitutionnalité peut s'exercer dans le cadre du pouvoir de surveillance des tribunaux supérieurs sur les tribunaux inférieurs. En outre, le gouvernement du Québec peut demander un avis consultatif (ou renvoi) devant la Cour d'appel. Ensuite, une fois la réponse donnée, l'affaire peut être portée en appel à la Cour suprême. En théorie, un avis de la Cour n'a aucun effet juridique mais dans la pratique les avis ont une portée qui peut s'assimiler aux effets d'un jugement.

Il est à noter qu'il n'existe aucun contrôle de constitutionnalité des lois pour les Seychelles et la Suisse.



Chapitre III : les relations parlementaires internationales

La participation des parlements francophones dans des structures parlementaires régionales ou de coopération internationale est largement répandue.

Il faut observer que plusieurs sections font état d'une progression dans l'internationalisation des liens parlementaires dans le futur.

C'est de cette façon que la section de Monaco affirme que le conseil national disposera prochainement d'une délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée.

Il est à noter qu'au Valais, l'APF constitue le seul lien entretenu sur la scène internationale.



CONCLUSION DE LA PARTIE II

De manière générale, je suis heureuse de constater qu'un grand nombre de parlements francophones prévoit un droit d'initiative parlementaire, ainsi que la possibilité de recourir aux questions orales et écrites dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale.

Qu'il me soit permis, cependant, de regretter que les parlementaires de cinq sections APF n'ont pas la possibilité d'obtenir des avis juridiques sur la constitutionnalité d'un texte.

Quant aux relations parlementaires internationales, je ne peux que me réjouir d'observer la participation d'un grand nombre de parlements francophones dans les structures parlementaires régionales ou de coopération internationale.



PARTIE III : QUESTIONS RELATIVES A LA TRANSPARENCE, A LA FORMATION ET A L'INFORMATION

Chapitre I : la diffusion de l'information parlementaire dans la sphère publique

1. _____ La publicité des lois et des débats parlementaires

- **La publicité des lois**

La plupart des sections de l'APF mentionnent que les lois votées au Parlement font l'objet d'une publicité régulière. Celle-ci se fait généralement par le biais de leur publication dans le journal officiel de l'Assemblée : Principauté d'Andorre, Arménie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Canada, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Jura, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Monaco, Ontario, Québec, République tchèque, Roumanie, Suisse, Togo, Tunisie, Valais, Vallée d'Aoste et Vietnam.

Néanmoins, quatre sections ont déclaré que les lois ne faisaient pas l'objet d'une publicité régulière : Bénin, Sénégal, Seychelles et Tchad.

- **La publicité des projets de loi, des rapports de commission et des amendements**

Certaines sections rendent publics les rapports de commissions parlementaires, les amendements ou les traités internationaux : Principauté d'Andorre, Canada, Communauté française de Belgique, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Jura, Luxembourg, Macédoine, Monaco, Ontario, Roumanie, Tunisie, Val d'Aoste et Vietnam.

- **La publicité des débats en séance publique et en commissions parlementaires**

La diffusion des débats en séance publique par le biais de la télévision, de la radio ou de l'Internet est très fréquente dans les sections de l'APF : Principauté d'Andorre, Arménie, Burundi, Cameroun, Canada, Centrafrique, France, Gabon, Hongrie, Luxembourg, Macédoine, Ontario, Québec, République tchèque, Roumanie, Suisse, Togo, Valais et Val d'Aoste.

Par ailleurs, certaines sections procèdent à une diffusion « choisie » de certains débats en séance publique dont l'importance est grande dans la vie politique ou encore dont l'intérêt du public est vif : Bénin, Burkina Faso, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Jura, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Monaco, Sénégal, Seychelles, Tchad et Vietnam.

- **L'utilisation du huis-clos lors des débats en séance publique**

Pour la plupart des sections de l'APF, le recours à la tenue de débats en séance publique à huis clos est une mesure très peu utilisée.



Quelques séances publiques spécifiques ont été tenues à huis clos par les parlements de l'Arménie, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, de la Vallée d'Aoste, du Congo, du Liban, du Luxembourg, du Sénégal et du Togo.

▪ **La publicité des réunions des commissions parlementaires**

Certaines sections ont déclaré que leurs réunions de commission étaient ouvertes au public. D'autres sections ne permettent pas directement un accès au public mais ne s'opposent pas à la circulation de l'information issue des réunions des commissions parlementaires.

Enfin, plusieurs sections ont mentionné que les débats des commissions parlementaires n'étaient pas publics ou ouverts aux médias et notamment : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Liban, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Principauté de Monaco, Sénégal, Tchad et Valais.

2. _____ *La transparence sur les indemnités et les autres moyens administratifs pour les parlementaires*

La plupart des parlements de l'APF ont mentionné le caractère public des indemnités, des primes et des moyens administratifs pour les parlementaires.

Néanmoins, en Principauté d'Andorre, au Bénin, aux Comores, en Côte d'Ivoire ainsi qu'en Tunisie, ceux-ci ne sont pas portés à la connaissance du public.

3. _____ *L'accessibilité des services en ligne*

Un grand nombre de sections disposent d'un site Internet fonctionnel et régulièrement mis à jour. Néanmoins, les parlements du Burkina Faso, des Comores, du Congo, du Jura et des Seychelles n'en disposent pas encore.



Chapitre II : l'information et la formation destinées aux parlementaires et au personnel administratif

- L'information et la formation destinées aux parlementaires

De nombreuses sections organisent des programmes d'information ou de formation parfois de manière informelle destinés aux parlementaires.

Quant aux autres sections, celles-ci se prêtent parfois de manière occasionnelle à l'organisation de séminaires en collaboration avec des organismes de coopération. Elles organisent parfois aussi des séances d'information : Arménie, Burkina Faso, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Gabon, Jura, Mali, Monaco, Sénégal, Seychelles, Togo et Valais.

- Les dispositifs de formation continue destinés au personnel administratif

Un grand nombre de parlements offrent au personnel administratif des programmes de formation ou organisent des cours spécifiques de manière ponctuelle.

Cependant, quelques sections n'offrent pas ces formations : Burundi, Centrafrique, Comores, Macédoine, Ile Maurice, Sénégal et Seychelles.



Chapitre III : les services d'études et de recherches

1. Le fonds documentaire

La plupart des sections de l'APF possèdent des services documentaires ou un centre permettant l'accumulation de documents ayant pour objectif l'information des parlementaires ou la conservation de documents d'archives jugés importants ; l'Arménie, le Jura et les Seychelles faisant exception.

▪ Le renouvellement et l'enrichissement du fonds documentaire

De nombreux parlements ont renouvelé ou enrichi de manière significative ces dernières années leur fonds documentaire. Un effort particulier a notamment été consenti à l'égard des données de type électronique.

Cependant, quelques sections doivent encore opérer ce renouvellement : Bénin, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Djibouti, Mali, Monaco, Seychelles.

▪ Les banques de données juridiques et/ou de presse destinées aux parlementaires

Un certain nombre de parlements ont mentionné l'existence de banques de données juridiques et de presse : Burkina Faso, Canada, Communauté française de Belgique, France, Hongrie, Liban, Macédoine, Ontario, Québec, République tchèque, Roumanie, Sénégal, Suisse, Val d'Aoste et le Vietnam.

Au Congo, il existe uniquement une banque de presse accessible aux parlementaires.

Néanmoins, quelques sections ne proposent pas ce type de service d'information aux parlementaires : Bénin, Cameroun, Djibouti, Gabon, Seychelles.

▪ La connexion des services à l'Internet

Pour un grand nombre de sections de l'APF, les services documentaires jouissent d'une connexion au réseau Internet et d'un réseau local, facilitant ainsi les échanges d'information au niveau du Parlement et des relations interparlementaires : Bénin, Canada, Communauté française de Belgique, Côte d'Ivoire, France, Hongrie, Liban, Luxembourg, Macédoine, Mali, Ile Maurice, Ontario, Québec, Sénégal, Suisse, Togo, Val d'Aoste et Valais.

A titre d'exemple, au Canada, les membres du Parlement peuvent présenter leur demande de livres, d'articles, de revues, de journaux, de lois, de statistiques, de documents gouvernementaux, de matériel audiovisuel, d'études et de brefs documents sur une foule de sujets, à l'aide du site Intranet de la Bibliothèque du Parlement.



Ce site permet également d'avoir accès à d'importants services électronique, à des abonnements et à des liens vers des sites Web portant sur des sujets d'actualité, 24 heures par jour, 7 jours par semaine.

Néanmoins, quelques services documentaires ne sont pas connectés à l'Internet : Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Comores, Djibouti, Gabon et Seychelles.

2. Les services de gestion technique et informatique

▪ **L'équipement informatique et les réseaux informatiques**

Grâce à la présence d'équipements informatiques et d'un réseau, de nombreuses sections jouissent de services parlementaires accrus.

Cependant, il faut noter que deux sections ne disposent pas suffisamment de matériel informatique : Comores et Bénin.

▪ **Le renouvellement du matériel informatique**

Vu l'évolution souvent rapide de technologies informatiques, plusieurs parlements se sont dotés de plan de renouvellement du matériel afin que ce type de service parlementaire ne soit pas limité dans ses fonctions par la désuétude du matériel informatique et notamment le Jura, le Liban, l'Ontario, les Seychelles, la Tunisie et le Valais.



CONCLUSION DE LA PARTIE III

De manière générale, je constate avec satisfaction, qu'un grand nombre des parlements francophones assurent une réelle transparence tant en ce qui concerne les délais en commission et en séance publique, que sur le contenu de leurs travaux.

Je me réjouis d'observer que de nombreuses sections organisent des programmes d'information ou de formation, tant en faveur des parlementaires que du personnel administratif.

Quant aux services d'études et de recherche, de nombreuses sections ont consenti un effort particulier, notamment en renouvelant et en enrichissant leur fonds documentaire, en créant des banques de données, en réalisant la connexion au réseau Internet et se dotant d'un matériel informatique.



IV. Les missions francophones d'observation des élections

L'APF, depuis juillet 2005, a participé à trois missions :

La première a été conduite à l'occasion de l'élection présidentielle du 13 novembre 2005, au Burkina Faso. Deux parlementaires de l'APF faisaient partie de la délégation : M. Laurent Béteille, Sénateur de la République française, chef de la délégation, et M. Hechmi Amri, Député de Tunisie.

La seconde a concouru à l'élection présidentielle des 25 et 27 novembre 2005 au Gabon. L'APF était représentée par M. Youssouf Said Soilihi, Premier vice-Président de l'Assemblée fédérale des Comores. La coordination était assurée par trois membres de la délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie de l'AIF.

La troisième a été conduite à l'occasion des élections présidentielles et législatives du 21 avril 2006, en Haïti. L'APF était notamment représentée par M. Bongnessan Arsène Yé, ancien Ministre, Député du Burkina Faso.

Par ailleurs, la délégation des droits de l'Homme et à la démocratie a organisé les 23 et 24 juin 2005, une réunion sur les missions d'observation des élections.

Au cours de cette réunion, les représentants de l'APF, parmi lesquels figurait notre Président M. Cazenave, prévenus trop tardivement, n'ont pu exprimer une position officielle au nom de notre Assemblée.

Compte tenu de l'importance de cette question, le Bureau de l'APF réuni à Bruxelles en juillet 2005 a décidé de saisir notre Président, M. Cazenave, ainsi que M. de Bané, Président de la Commission des affaires parlementaires.

Lors du Bureau de Nouméa de février 2006, suite à l'échange d'un certain nombre de courriers entre M. Legendre, Secrétaire général parlementaire et les deux Présidents précités, il a été constaté que l'APF ne choisissait pas les missions auxquelles elle participe, ni le nombre de parlementaires qui sont envoyés, ces décisions étant prises par l'ancienne Agence intergouvernementale de la Francophonie qui communique, à la dernière minute, ces informations. Cette procédure ne permet pas aux personnes désignées de préparer correctement leur mission. Il s'agit, en outre, d'une observation ponctuelle qui ne donne pas lieu d'un suivi dans le temps.

L'APF ne peut donc décider d'accorder davantage d'attention à une élection particulière et doit s'impliquer dans toutes les missions proposées par la Francophonie, indépendamment de l'analyse ou de l'évaluation de la situation qu'elle peut en faire.

Cette situation résulte, en grande partie, de la gestion par l'Agence, des crédits alloués par la Francophonie à la participation de parlementaires aux missions francophones d'observation des élections. Ils estiment que ceux-ci devraient être gérés par le Secrétariat général de notre Assemblée, comme c'est le cas pour les autres activités ou programmes de coopération interparlementaire.



Par ailleurs, le Bureau de l'APF a pris bonne note de la suggestion des deux Présidents précités de s'inspirer largement des dispositions réglementaires de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de travailler en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

La Commission des Affaires parlementaires a auditionné à Ottawa en mars 2006, le Directeur général des élections du Canada. Cependant, cette Commission n'a pas discuté des critères devant mener à l'observation des élections ou du contenu d'un manuel de l'observation tel que convenu par le Bureau de l'APF.

Lors de la dernière réunion de la Commission politique, qui s'est tenue à Québec en mai 2006, notre Président M. Cazenave a fait part de ses observations en la matière :

- L'APF n'a pas le choix des missions auxquelles elle souhaite participer ou accorder davantage d'attention à une mission particulière.
- L'APF est saisie beaucoup trop tardivement et de manière trop ponctuelle pour l'envoi d'observateurs. Il cite l'exemple de l'Union européenne qui procède à la sélection de son équipe centrale, trois mois auparavant.
- Les modalités concrètes de l'observation devraient être définies ou précisées. Il n'existe pas actuellement de cahier des charges mis à la disposition des observateurs.
- Quelle est la visibilité de la Francophonie à côté de l'Union européenne ou de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) ? Doit-on sélectionner davantage nos missions d'observation pour être plus visible ?
- La Francophonie a-t-elle les moyens de développer une véritable politique d'observation des élections ? N'y a-t-il pas lieu de trouver des appuis financiers extérieurs lorsque notamment la Francophonie est le principal maître d'ouvrage du processus démocratique ?
- Certaines sections ne participent pas ou peu en tant qu'observateur aux missions d'observation des élections. Il s'agit principalement des sections d'Asie, du Moyen-Orient et du Maghreb.
- Les rapports des missions d'observation ne sont plus publiés depuis 2001.

Par ailleurs, il a rappelé les propositions émises en la matière par le Bureau de l'APF qui s'est tenu en juillet 2005 à Bruxelles, à savoir, d'une part, que dans les cas où la présence de la Francophonie est symbolique, un minimum de frais doit être engagé et, d'autre part, que dans les cas de sortie de crise, la Francophonie doit intervenir en amont pour appuyer la préparation des élections. Il a souligné qu'il était également primordial d'effectuer un suivi en aval des élections, en mettant en place des séances de formation en faveur des nouveaux élus. Concernant l'observation électorale, il a insisté sur la nécessité de donner une plus grande visibilité à la Francophonie en labellisant les observateurs émanant de la zone concernée. Il a précisé que le budget prévu pour la programmation 2006-2009 pour la participation des parlementaires à ces missions d'observation était de 60.000 euros/an.

Lors de cette même réunion de la Commission politique qui s'est tenue à Québec en mai 2006, les membres de la commission ont formulé les observations suivantes :

- Ils demandent à l'APF une vigilance accrue sur l'application du point V de la Déclaration de Bamako, à savoir que « la démocratie suppose l'existence de partis politiques égaux en droit, libres de s'organiser, de s'exprimer pour autant que leur programme et leurs actions ne remettent pas en cause les valeurs fondamentales de la



démocratie et des droits de l'homme ». En effet, certains partis politiques pourraient par des élections parvenir au pouvoir et instaurer des régimes liberticides.

- Concernant les missions d'observation des élections, les membres de la commission se sont ralliés aux réflexions de notre Président, M. Cazenave. En outre, ils ont manifesté leur totale désapprobation à la fois sur les modalités d'organisation de ces missions, beaucoup trop tardives et improvisées, ainsi que sur le montant des moyens mis en œuvre. Ils ont réclamé, de la part de la Francophonie, une véritable transparence budgétaire et une réflexion approfondie sur cette problématique lors de l'examen portant sur les moyens budgétaires à affecter à la DDHD dans le cadre de la réorganisation de l'organigramme général.



CONCLUSION GENERALE

Les deux réunions importantes qui se sont tenues durant le dernier trimestre de l'année 2005 ont mis en évidence les avancées indéniables intervenues depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako. Il s'agit notamment de l'élaboration d'un dispositif d'observation et d'évaluation permanentes, de la définition des modalités pratiques de mise en œuvre des procédures de suivi, de l'établissement de mesures à l'encontre des Etats ayant violé les dispositions en vigueur, et de l'accompagnement circonstancié des processus de transition démocratique et/ou de sortie de crise. Elles ont également mis en lumière des lacunes qui avaient déjà été soulevées en partie par la Commission politique de l'APF.

La persistance de plusieurs conflits, les soubresauts des transitions, de même que l'irruption de nouvelles crises ou rupture de la démocratie, en particulier à la suite de coup d'Etat, constituent un témoignage indubitable. Nous assistons depuis quelques années à une évolution du contexte international et plus précisément à une montée du terrorisme. Ces mutations ont fait apparaître de nouveaux concepts tels que la sécurité humaine ou collective, ainsi que la responsabilité de protéger. Ceux-ci impliquent face aux nouvelles menaces de conflits, une mobilisation accrue qui nécessite une coordination plus efficace des mécanismes de gestion des crises.

Aussi, c'est dans ce sens que le récent Sommet du Millénaire +5, tenu à New York en septembre 2005, a décidé de créer une Commission de consolidation de la paix, ainsi qu'un Conseil des droits de l'Homme chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales. Ce dernier a été créé à Genève, le 15 mars 2006 et la première session s'est tenue du 19 au 30 juin 2006.

Il est donc primordial que l'OIF multiplie ses actions de prévention grâce à l'alerte précoce et à la diplomatie préventive.

Je rappelle que la Commission politique de l'APF transmet à la Francophonie son rapport sur les situations de crise dans l'espace francophone, ainsi que ses résolutions.

Cependant, dans le cadre de la diplomatie parlementaire, il est impératif que l'APF dispose davantage de moyens, en vue d'effectuer des missions d'information, de rassembler des informations pertinentes et de rencontrer les protagonistes d'une crise.

Il est également nécessaire que l'OIF s'implique, de manière active, dans la mise en place de ces deux organes institués dans le cadre des Nations unies. En effet, ceux-ci seront appelés à jouer un rôle de premier plan dans la prévention des conflits et la sauvegarde de la sécurité humaine.

L'APF pourrait utilement apporter sa contribution à la réflexion sur les modalités d'organisation, sur la composition et sur les méthodes de travail de ces deux nouveaux organes.

Lors de ces deux réunions, il a été mis en évidence que la prévention des crises et des conflits reposait, en premier lieu, sur le bien-être de l'individu et sur le respect de ses droits fondamentaux. Ce constat implique, bien entendu, une lutte contre la pauvreté, une prise en compte des valeurs socioculturelles dominantes dans chaque société, ainsi qu'une mise en



œuvre de programmes nationaux d'éducation des masses à la démocratie, aux droits de l'Homme et à l'Etat de droit.

A côté des initiatives menées par la DDHD, en matière d'éducation et de formation, et la création d'un fonds francophone d'initiatives pour la démocratie, les droits de l'Homme et la paix, il conviendra que l'APF poursuive inlassablement la mise en place de programmes de coopération interparlementaire rencontrant ces différents objectifs.

La récente grippe aviaire qui frappe de nombreux pays de la Francophonie et, plus particulièrement en Afrique et en Asie, doit nous interpeller dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, quand on sait que la volaille constitue la principale protéine animale de la nourriture de millions de personnes.

L'élaboration et la transmission par l'APF, à chaque section, d'un questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif, ainsi que les réponses qui y ont été apportées, nous permettent aujourd'hui de mieux comprendre le fonctionnement des différents parlements et les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Cet état des lieux devrait nous conduire à réorienter nos programmes de coopération interparlementaire de manière à mieux répondre aux besoins de nos assemblées membres. En effet, plusieurs parlements dépendent encore du bon vouloir de leur gouvernement.

Concernant les missions francophones d'observation des élections, il va de soi que le secrétariat général de l'APF devrait gérer, à l'avenir, les crédits alloués par la Francophonie à la participation de parlementaires aux missions francophones d'observation des élections, comme c'est, par ailleurs le cas, pour les autres activités ou programmes de coopération interparlementaire. Par ailleurs, nous ne pouvons que critiquer très sévèrement les modalités d'organisation de ces missions, ainsi que le montant des moyens mis en œuvre.

Je tiens à remercier la section du Québec et, plus particulièrement le stagiaire québécois, pour la brillante analyse comparative des réponses obtenues au questionnaire qu'il a réalisée sur le pouvoir législatif.

Je remercie également M. Richard Cazenave, Président de notre commission politique APF, pour son travail, son dynamisme, ainsi que la disponibilité dont il a toujours fait preuve, en vue de défendre les différentes valeurs attachées à la Francophonie.

